



La place de l'expertise face aux mesures de protection civile en situation de crise

Fanny Bontemps, Céline Jauffret, Marc Josien, Cyril de Mesnay, Valentine Verzat

► To cite this version:

Fanny Bontemps, Céline Jauffret, Marc Josien, Cyril de Mesnay, Valentine Verzat. La place de l'expertise face aux mesures de protection civile en situation de crise. 2016. hal-01319260

HAL Id: hal-01319260

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01319260>

Submitted on 20 May 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La place de l'expertise face aux mesures de protection civile en situation de crise

*Rapport du Groupe d'Analyse d'Action Publique pour le master PAPDD, année universitaire 2015-2016.
Pour le compte du laboratoire en sciences humaines et sociales de l'IRSN.*

Fanny BONTEMPS, Céline JAUFFRET, Marc JOSIEN, Cyril de MESMAY et Valentine VERZAT

Encadré par Elsa GISQUET (IRSN)

La prise de décisions de protection des populations en cas de catastrophes naturelles ou industrielles exige une expertise de plus en plus pointue dans un contexte de densité croissante et de multiplication des industries sensibles. Comment cette expertise est-elle mobilisée auprès du décideur ? Sa production et sa transmission sont-elles différentes selon le type de crise ? Quelles sont les éventuelles marges de progression ? Nous présentons ici un premier diagnostic de la situation et plusieurs pistes d'amélioration.

La crise nucléaire de Fukushima en mars 2011 a démontré la fragilité de l'organisation de crise et les difficultés de communication entre le décideur public et l'exploitant. Ce constat a poussé les acteurs du nucléaire à réfléchir à l'amélioration de la résilience du système de gouvernance en temps de crise. Certains acteurs, dont l'IRSN, se sont rassemblés au sein du projet Agoras. Ce projet vise à décortiquer les relations entre les différents acteurs de la gouvernance des risques nucléaires. Notre étude se place en parallèle de ce projet et s'intéresse plus particulièrement à la place de l'expertise face aux mesures de protection civile en

temps de crise. Son objectif est de mieux connaître les spécificités du domaine nucléaire et de tirer des leçons de la gestion d'autres types de crise en s'intéressant aussi aux catastrophes chimiques et naturelles. De la production de l'expertise la plus poussée au sein des différents organismes scientifiques jusqu'à la prise de décision au sein des préfectures, nous verrons quelles sont les spécificités des différentes filières, comment ces spécificités sont appréhendées par le décideur et enfin comment en tenir compte pour mieux protéger la population.

Analyser un phénomène complexe : reconstitution de l'organisation, entretiens et recherche bibliographique

Notre GAAP s'est intéressé à **l'articulation expert-décideur** sur trois types de crise (météorologiques, chimiques et nucléaires) pour lesquelles l'expertise est indispensable.

Pour construire notre matériel d'étude, nous avons mené une série d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs locaux et nationaux impliqués dans la gestion de crise. Ces entretiens ont été préparés en amont, d'une part en reconstituant l'organisation de crise à l'aide de documents officiels, d'autre part en dégagant un certain nombre d'éléments de

friction potentielle dans la relation expert – décideur, afin de construire un premier guide d'entretien. Ce guide a été amélioré au fil des rencontres. L'analyse du contenu de nos entretiens nous a ensuite permis de reconstituer l'organisation de crise réelle et de mettre en évidence les caractéristiques de chacune des filières pour les comparer. L'analyse, menée sur deux départements, a été complétée par une étude bibliographique permettant d'apporter un éclairage historique et de mieux comprendre les processus à l'œuvre.

La production de l'expertise : des différences de fréquence, de proximité et de clarté

Les trois types de crises étudiées ont des caractéristiques intrinsèques différentes et les établissements publics (cf. encart ci-dessous) intervenant comme appuis à la gestion de crise ont également développé des organisations de crise spécifiques.

La comparaison du processus de production de l'expertise pour les trois types de crise fait ressortir plusieurs éléments clés sur la manière dont l'expert répond à la demande du décideur.

Les institutions scientifiques en appui au préfet

Plusieurs établissements publics ont des missions d'appui technique et scientifique auprès du décideur en situation de crise. Sur les crises étudiées, les établissements concernés sont les suivants :

- Nucléaire : ASN, IRSN
- Chimique : CASU, DREAL
- Naturelle : Météo-France

Une forme de professionnalisation de l'expertise qui peut influencer sur le message transmis

Pour les trois crises considérées, la chaîne d'expertise s'appuie sur des structures permettant d'une part, l'élaboration d'une expertise pointue et, d'autre part, la traduction de cette expertise auprès du décideur. Ainsi pour le domaine chimique (CASU) et nucléaire (ASN/IRSN), on peut noter une dissociation entre la production de l'expertise, réalisée au niveau national, et le "traducteur", au niveau local. Pour les crises météorologiques, l'échelon local participe à la construction de l'expertise. L'étude des interactions entre « producteur » et « traducteur » au sein du groupe d'expert montre que la façon d'intégration ou non de ce dernier échelon dans la production de l'expertise a un impact sur l'internalisation des besoins du décideur. **Cette organisation oriente la production de l'expertise fournie aux décideurs.**

Une proximité variable entre experts et décideurs

Entendue au sens « géographique » mais également comme caractéristique de la relation expert-décideur, cette proximité est différente selon les crises et les organismes scientifiques impliqués. La DREAL, Météo France et l'ASN, ont des structures permettant des contacts directs avec le décideur au moment d'une crise. Pour l'IRSN ou la CASU, la distance géographique est doublée d'une distance organisationnelle, ne permettant pas un contact et donc une confrontation directe entre experts et décideurs. La faible fréquence des crises technologiques ne permet par ailleurs pas, à elle seule, d'assurer une bonne connaissance mutuelle entre experts et décideurs. *A contrario*, les échanges en amont de la crise, plus fréquents pour Météo-France et la DREAL que pour les autres experts, permettent des évolutions du format de l'expertise.

La connaissance mutuelle entre décideurs et experts apparaît donc comme un élément essentiel pour permettre aux experts de produire une expertise claire et pertinente répondant aux attentes des décideurs.

Des stratégies différentes pour gérer l'incertitude

Caractéristique inhérente à l'expertise, **la notion d'incertitude se traduit par la prise de marges de sécurité plus ou moins importantes** dès la production de l'expertise puis ensuite par le décideur. Selon les types de crises, l'incertitude de l'expertise est explicitée différemment au décideur : communication intelligible sur le degré d'incertitude pour les crises météorologiques, rappel des hypothèses conditionnant la qualité de l'expertise pour les crises chimiques, livraison d'une expertise intégrant le scénario le plus pessimiste pour le nucléaire. Les marges prises ne sont pas systématiquement explicitées par les deux groupes d'acteurs. Elles ne dépendent pas uniquement de la gravité des conséquences d'une décision mal adaptée à la situation mais intègrent des éléments plus subjectifs : internalisation du comportement des décideurs par les experts, *a priori* sur l'expertise de la part des décideurs...

La prise de décision : un compromis éclairé par des experts plus ou moins distants

L'analyse des entretiens menés en préfecture fait ressortir les principales caractéristiques du processus de construction de la décision, encadré par le dispositif ORSEC (cf. encart ci-dessous). La comparaison des deux départements étudiés met en lumière de nombreux points communs dans ce processus de prise de décision mais aussi quelques divergences importantes.

Orsec et la gestion de crise en France

Refondu suite à l'adoption de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, le dispositif ORSEC est désormais l'outil de réponse commun de l'État à toutes les crises (accident, catastrophe, terrorisme, sanitaire). Il se décline à l'échelle nationale, zonale, départementale et communale.

A l'échelon départemental, il est sous la responsabilité d'une autorité unique : le préfet de département qui dirige et coordonne l'ensemble des intervenants, leur fixe des objectifs et des missions. La chaîne de commandement s'articule autour de 2 types de structures rassemblant les représentants de chacun des acteurs utiles à la gestion de l'événement : le centre opérationnel départemental situé à la préfecture (COD) et le poste de commandement opérationnel (PCO), situé au plus près de l'événement.

Suivant les situations rencontrées, le Préfet a recours à des experts extérieurs au COD afin de déterminer les causes du problème et ses conséquences et lui fournir les éléments nécessaires pour éclairer sa prise de décision

Une crise préparée en amont

Le préfet étant l'autorité de gouvernance officielle en situation de crise (cf. encart ci-dessus), il doit aussi l'anticiper du mieux possible. Il produit pour cela plusieurs plans d'urgence en coopération avec les services déconcentrés et certains experts. La mise en place de ces plans et l'organisation d'exercices de crise permet aux différents services impliqués dans la gestion de crise de mieux se connaître et instaure un climat de confiance. De façon plus générale, la doctrine organisationnelle

ORSEC permet aussi de bien préparer la crise en définissant un mode de gouvernance précis grâce à l'utilisation d'outils tels que le COD ou les visio-conférences.

Un compromis éclairé

Le préfet prend une décision en récupérant des informations (zone concernée, délais, danger) auprès des experts, de façon plus ou moins active selon les départements mais avec une exigence de clarté constante. Certains décideurs préfèrent une unique expertise tandis que d'autres profitent des divergences entre experts pour ouvrir le débat sur les éléments incertains. Ils sont malgré tout à l'écoute de l'ensemble des signaux même si ceux-ci ne représentent pas une expertise éprouvée (experts officiels). Vient ensuite le temps de la décision, véritable compromis entre protection des populations, maintien de l'activité économique, acceptabilité politique ou sociale et prise de risque dans l'incertain. Ce processus est rendu possible par le profil de « généraliste de la crise » des services de la préfecture et à l'expérience personnelle du décideur.

Des éléments extérieurs impondérables

Il existe malgré tout des éléments sur lesquels le décideur n'a aucun levier d'action. Sa position d'acteur public d'État peut le faire entrer en concurrence avec d'autres acteurs publics territoriaux, tels que les maires qui peuvent avoir des intérêts politiques dans les décisions du préfet. Son rôle de communicant unique peut aussi présenter des difficultés que ce soit face aux autres communicants (exploitant, maires) ou face à des technologies qu'il ne maîtrise pas (réseaux sociaux). Enfin, l'intervention possible de l'échelon national en cas de crise nucléaire représente un élément à risque (plus ou moins important selon les personnes interrogées) car elle n'a pas encore été éprouvée.

Les clés de la relation experts/décideurs

Des rôles bien définis et acceptés

Les objectifs et missions (experts ou décideurs) sont distincts en crise : les experts apportent leur analyse scientifique que les décideurs intègrent dans un contexte opérationnel contraint. Cette répartition des tâches est bien intégrée dans le système actuel de gestion de crise.

Se connaître pour mieux communiquer en crise

Encouragée par la proximité géographique et des crises ou exercices réguliers, cette connaissance

mutuelle permet d'acquérir une même « culture de la crise » et de partager d'un langage commun.

Des outils de communication adaptés

Les communications orales restent le moyen de transmission d'expertise privilégié pour les trois crises étudiées mais revêtent des modes différents selon les crises (audioconférences, présence physique en COD, ...). Du formulaire "standard" à la mise à disposition d'information en continu, les documents écrits restent peu consultés par le groupe des décideurs mais permettent de suivre les expertises réalisées.

Conclusions et recommandations

Notre analyse fait ressortir plusieurs points importants :

- La nécessité de faire évoluer **la place de l'expertise dans la gestion de crise** en développant des mécanismes de contre-expertise et en renforçant la prise d'initiative des scientifiques sur les produits d'appui à la gestion de crise
- Le besoin de renforcer **la compréhension mutuelle experts/décideurs** en améliorant leur identification, en transmettant l'incertitude de l'expertise de façon plus pertinente, en renforçant les retours des décideurs et en standardisant les réseaux de communication ;
- La réflexion indispensable sur **les spécificités de la filière nucléaire** en repensant les exercices de crise, en améliorant la coopération interne et l'efficacité des RETEX nationaux.



Incendie d'une raffinerie au Japon après le séisme de mars 2011, source : EPA

Sigles

ASN : Autorité de Sûreté Nucléaire ; CASU : cellule d'Appui aux Situations d'Urgences ; DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, IRSN : Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire ; INERIS : Institut National de l'Environnement industriel et des RISques.

Bibliographie

GILBERT Claude, ZUANON Jean-Paul (1991), « Situations de crise et risques majeurs : vers une redistribution des pouvoirs », in *Politiques et management public*, Vol. n°9(2), (pp. 59-79)

LAGADEC Patrick (1996), « Un nouveau champ de responsabilité pour les dirigeants », in *Revue française de gestion*, (pp. 100-109)

ROSENTHAL Uriel, HART Paul't (1991), « Experts and decisions makers in crisis situations », in *Science communication*, Vol. n°12(4), (pp. 350-372)